

## 40 AÑOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ  
Letrada de las Cortes Generales  
Catedrática de Derecho Constitucional  
Universidad Complutense de Madrid

### RESUMEN

*Este trabajo tiene por objeto la evolución de la técnica legislativa en España en los cuarenta años transcurridos desde la aprobación de la Constitución, tanto en la normativa como en una incipiente jurisprudencia constitucional. Se constatan avances en la calidad de las leyes, que no son, sin embargo suficientes.*

*Palabras clave: técnica legislativa en España, directrices de técnica normativa, impacto normativo, evaluación de las leyes*

### ABSTRACT

*This paper analyses the evolution of legal drafting in Spain in the last forty years since the adoption of the 1978 Constitution, both in regulation and in some Constitutional Courts' decisions. Advances are stated in the quality of the law, which are nevertheless not satisfactory enough.*

*Keywords: legal drafting in Spain, legal drafting directives, RIA, regulatory impact assessment*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. 40 AÑOS DE NORMATIVA SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA 1. *Origen de la técnica legislativa* 2. *Evolución normativa* III. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 1. *El Tribunal Constitucional no es juez de la calidad de las leyes* 2. *Las remisiones defectuosas, generadoras de inconstitucionalidad* 3. *La homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado* 4. *Leyes de contenido heterogéneo* 5. *Homogeneidad de los decretos-leyes* 6. *Conclusión sobre la doctrina constitucional en materia*

*de homogeneidad de las leyes* IV. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MEJORAS  
PENDIENTES V. CONCLUSIÓN

SUMMARY: I. INTRODUCTION II. 40 YEARS OF LEGAL DRAFTING REGULATION *1. Legal drafting origins 2. Regulatory developments* III. LEGAL DRAFTING IN CONSTITUTIONAL COURT'S DECISIONS *1. Constitutional Court is no judge of the quality of the law 2. Inadequate references may be a cause of unconstitutionality 3 Amendments' consistency 4. Heterogeneous content in laws 5. Heterogeneous emergency legislation 6. Conclusion on constitutional decisions about consistency in laws* IV. STATE OF PLAY AND IMPROVEMENTS PENDING V. CONCLUSION

## I. INTRODUCCIÓN

Transcurridos casi cuarenta años desde la aprobación de la Constitución, la pregunta que debemos hacernos respecto del tema objeto de este trabajo es si ha mejorado la calidad de las leyes en este tiempo, y hasta qué punto, en consecuencia –pues ambas cuestiones están más relacionadas de lo que se cree–, se ha incrementado la seguridad jurídica en el casi medio siglo transcurido<sup>1</sup>.

Hace más de veinte años, un autor hacía un balance provisional de una década de técnica legislativa en España<sup>2</sup>, exponiendo el estado de la cuestión mediante el repaso de las obras publicadas sobre diferentes aspectos de la materia, que muestran un tratamiento multidisciplinar. Del panorama resultante concluía que el balance era satisfactorio, más en unos sectores que en otros, pero que la valoración definitiva de los trabajos de técnica legislativa debe hacerse a partir de la evolución en la calidad real y efectiva de las normas publicadas.

Muchas cosas han cambiado a partir de entonces en el tratamiento doctrinal, normativo e incluso jurisprudencial de la técnica normativa en nuestro país. Subsiste no obstante la duda de si la calidad de las leyes ha experimentado en consonancia un cambio a mejor. A esta interrogante trataremos de responder en este trabajo mediante un sucinto examen de la evolución en los dos últimos ámbitos citados<sup>3</sup>, para intentar concluir con unas reflexiones de cara al futuro.

---

<sup>1</sup> Para un desarrollo de la relación entre la seguridad jurídica y la calidad de las leyes, puede verse GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control jurisdiccional de la calidad de las leyes?* Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, Madrid, 2010.

<sup>2</sup> VIVER PI-SUNYER, C.: “Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década”, *Autonomías*, nº 21, 1996, pp. 15-31.

<sup>3</sup> No podemos detenernos en el tratamiento doctrinal de la técnica normativa en estos cuarenta años. Destacaremos solamente que, si desde su origen ha tenido carácter multidisciplinar, esto se va acentuando a lo largo del tiempo, recibiendo atención desde el Derecho Constitucional, el Derecho Civil, el Derecho Administrativo, la Filosofía del Derecho....De otra parte, los estudios de Técnica Legislativa se empiezan a incorporar a la enseñanza universitaria, al menos a nivel de posgrado.

## II. 40 AÑOS DE NORMATIVA SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA

### 1. *Origen de la técnica legislativa*

El interés por el arte de legislar no es nuevo: por citar sólo un ejemplo, Montesquieu dedica en su *De l'esprit des lois* el libro XXIX a “la manera de elaborar las leyes”, que contiene una lista de “Cosas a observar en la elaboración de las leyes”, perfectamente aplicable hoy en día<sup>4</sup>.

Si el precedente inmediato de la actual preocupación por la técnica legislativa puede situarse en la codificación del siglo XIX, su generalización contemporánea se produce con la descodificación y fragmentación del ordenamiento jurídico como consecuencia del aumento del intervencionismo del Estado, de la multiplicación y tecnificación de las leyes, y –en suma– de la conciencia de que es necesario introducir una racionalidad en el conjunto del ordenamiento a la vez que conseguir que las leyes sean inteligibles y eficaces.

Sin perjuicio del tradicional *legal drafting* anglosajón, en el último tercio del siglo XX las aportaciones germanas a la técnica legislativa mediante la adopción de directrices y cuestionarios, extendidos a Austria y Suiza, hicieron afirmar a Martín Casals que hasta los años ochenta la técnica normativa europea hablaba alemán.

En España, los primeros esfuerzos en favor de las normas de técnica legislativa correspondieron al Grupo Gretel, formado por profesores universitarios de Barcelona, que ya en 1980 dan lugar a la publicación de una obra pionera: *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*<sup>5</sup>.

Cuando la preocupación por la materia llega a los organismos oficiales, será el Grupo Gretel también el que publique un primer Curso de Técnica Legislativa auspiciado por el Centro de Estudios Constitucionales (1989), que incluía un borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes respecto del que se solicitaba el parecer de los expertos.

---

<sup>4</sup> No olvidemos tampoco los escritos de BENTHAM, J.: *Nomografía o el arte de redactar leyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

<sup>5</sup> GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa): *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*. Barcelona, 1986.

De este movimiento inicial surgirían gran número de iniciativas posteriores, seminarios, jornadas y publicaciones.

## 2. Evolución normativa

- a) En este estado de opinión se sitúan las primeras *Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley*, aprobadas por el Consejo de Ministros el 18 de octubre de 1991 (BOE nº 276, 18 noviembre) –hoy sustituidas por las Directrices de Técnica Normativa de 2005–, resultado de la elaboración técnica previa por el Centro de Estudios Constitucionales, como confiesa su “Introducción”, al constituir el borrador antes citado un primer texto. La técnica de las directrices se ha seguido en España también en otros ámbitos: bien con carácter oficial, en particular en Comunidades Autónomas, bien como propuestas de carácter privado<sup>6</sup>.

Referidas las primeras Directrices de 1991 a los anteproyectos de ley, con la salvedad expresa de no pretender “traspasar el umbral de la potestad de las Cortes Generales”, las treinta y siete directrices estaban divididas en siete grandes apartados sobre la estructura de las leyes, referidos al título, exposición de motivos, parte dispositiva (disposiciones directivas y sistemática y división), parte final, anexos y anteproyectos de leyes modificativas. No contenían aspectos de redacción o estilo de las leyes, pero sobre estos puntos existía un *Manual de estilo del lenguaje administrativo*, editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas (Madrid, 1990)<sup>7</sup>.

Además de las Directrices, debe citarse en esta primera etapa la existencia de un *Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros*, seguidor de la técnica de las *Checklisten* empleada en otros países, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990. No dirigido en exclusiva a los anteproyectos de ley, sino también a los reglamentos de ejecución de las leyes, este cuestionario pretendía una evaluación apriorística de la calidad y eficacia de la norma, preguntando sobre

---

<sup>6</sup> SÁINZ MORENO, F. y DA SILVA, J.C.: “Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes”. En: *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989.

<sup>7</sup> En el Parlamento de Cataluña se aprobaron unas *Instrucciones de la Mesa sobre la corrección lingüística de los textos a publicar en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, por acuerdo de 16 de septiembre de 1990.

su necesidad (razones de orden jurídico o político y objetivos); las repercusiones jurídicas e institucionales (respecto de las Comunidades Europeas, Comunidades Autónomas y Administración del Estado); y los efectos sociales y económicos (repercusión económica y presupuestaria, medios humanos, aceptación o rechazo). Con la utilización del cuestionario se buscaba obtener mayor coherencia interna entre las distintas normas para asegurar el respeto al sistema constitucional de fuentes.

- b) Catorce años después, la experiencia del tiempo transcurrido y los ejemplos de otras Directrices dan lugar a la aprobación de unas *Directrices de Técnica normativa* por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. En el propio título se refleja la evolución producida en estos años, no siendo ya conceptos desconocidos la técnica legislativa o normativa. Las primeras eran Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, las segundas llevan la rúbrica más ambiciosa de Directrices de técnica normativa y se caracterizan por ser más amplias en varios sentidos: su *ámbito* de aplicación abarca no sólo a anteproyectos de ley, sino también a proyectos de Real Decreto, Real Decreto-ley, Real Decreto legislativo e incluso a otras disposiciones; su *contenido* más amplio se pone de manifiesto en el propio título, no limitado a forma y estructura como las anteriores; incluyen normas sobre *lenguaje* (criterios lingüísticos generales) y apéndices sobre uso de mayúsculas, siglas y denominaciones oficiales; son más *extensas*, pasan de 37 a 102 apartados, con capítulos específicos para la elaboración de determinadas normas y acuerdos; en cuanto a la *metodología* adoptada, incluyen ejemplos.

Como ocurre en general en relación con las directrices, en España se plantea cuál es su naturaleza jurídica. Aunque aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros y publicadas en el Boletín Oficial del Estado, carecen de la forma de Real Decreto, apareciendo como meras reglas o recomendaciones técnicas carentes de fuerza normativa, por lo que se las suele calificar de simple instrucción circular cuyo incumplimiento podría en todo caso originar una falta disciplinaria. No obstante, se atribuye a la Dirección General del Secretariado del Gobierno velar por su correcta aplicación (para lo cual prestará el apoyo necesario a las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios), y creemos que puede mantenerse la obligatoriedad de su cumplimiento, aunque sean menos claras las consecuencias de su inobservancia.

Ahora bien, el grado de cumplimiento en la práctica de los buenos propósitos que inspiran las Directrices y los estudios doctrinales es más bien discreto, y cualquier lector atento del Boletín Oficial del Estado puede descubrir imprecisiones lingüísticas, remisiones erróneas o preceptos contradictorios con la letra y el espíritu de aquéllas. Estos defectos podrían atribuirse a la interferencia política del Parlamento, si no fuera porque en los propios textos que el Gobierno envía a las Cámaras –y por supuesto también en las proposiciones de ley de distinto origen– se percibe cierta falta de rigor y de cuidado en el cumplimiento de su acuerdo. Sobre ello volveremos más adelante.

En esta segunda etapa de renovación normativa se sustituye también el cuestionario de 1990 como herramienta de evaluación *ex ante* por la *memoria del análisis de impacto normativo*, regulada por Real Decreto 1083/2009 (reemplazado hoy por el Real Decreto 931/2017), que debe acompañar a los anteproyectos de ley que se elevan al Consejo de Ministros. La Memoria debía contener apartados referidos a la oportunidad de la propuesta; su contenido y análisis jurídico, incluyendo el listado pormenorizado de las normas que quedarían derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma; el análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias; el impacto económico y presupuestario, que comprende el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas; y el impacto por razón de género, previamente exigido por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres<sup>8</sup>.

Como instrumento para la aplicación de la Memoria, una *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo* aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009 contiene las pautas orientativas para la realización del análisis y la elaboración de la memoria<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cuando se estimara que de la propuesta normativa no se derivaban impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no correspondiera la presentación de una memoria completa, se realizaría una memoria abreviada que debía incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario e impacto por razón de género.

<sup>9</sup> La Guía puede consultarse en [http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/GobernanzaPublica/Paginas/Simplificación%20Administrativa%20y%20reducción%20de%20cargas/impacto\\_normativo.aspx](http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/GobernanzaPublica/Paginas/Simplificación%20Administrativa%20y%20reducción%20de%20cargas/impacto_normativo.aspx) (consultado 29 octubre de 2018).

- Además de su valor como instrumento de evaluación ex ante, la introducción de la Memoria supuso la unificación en un solo documento (al que se incorporaban los informes y otros documentos generados durante la tramitación) de los antecedentes necesarios cuyo acompañamiento exige el artículo 88 de la Constitución para los proyectos de ley que se remiten a las Cortes Generales, en particular de la anterior memoria económica<sup>10</sup>.
- c) El siguiente avance fundamental sobre técnica normativa se producirá con la aprobación de las nuevas grandes leyes administrativas ((Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –LPAC–, y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público –LRJSP), que han venido a sustituir a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), las cuales introducen importantes novedades en materia de elaboración de las leyes y técnica normativa.

La hasta ahora escasamente regulada iniciativa legislativa del Ejecutivo (además de por los arts. 88 y 89 CE, apenas por el art. 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) es objeto de regulación más amplia por partida doble: de una parte, la LPAC dedica su Título VI y último a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, con el alcance general determinado por su ámbito de aplicación a todas las Administraciones Públicas (art. 1.1); de otra parte y en consonancia, tramitada en paralelo, la LRJSP modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo que nos interesa rehaciendo su Título V (ahora con la rúbrica “De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno”, arts. 22 a 28) con dos finalidades: reformar el procedimiento a través del cual se ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria en línea con los principios establecidos con carácter general para todas las Administraciones por la

---

<sup>10</sup> En general sobre estos documentos y sobre el valor de los antecedentes, puede verse GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 2000; ID.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006; ID.: *Manual de Técnica Legislativa*. Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

LPAC<sup>11</sup>; y extraer de este Título el artículo dedicado al control del Gobierno, en el que impropriadamente se encontraba, que pasa a constituir uno específico.

Las notas características de la nueva regulación en materia de iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa son las siguientes<sup>12</sup>:

a) En primer lugar, destaca por su amplitud la regulación de la iniciativa legislativa, en comparación con la parquedad anterior; la iniciativa se regula conjuntamente con el ejercicio de la potestad reglamentaria, dedicando sendos títulos la Ley 39/2015 y la Ley del Gobierno a contemplar conjuntamente la participación del Ejecutivo en la función legislativa (propia y compartida) y la potestad reglamentaria

b) Se incorporan a la LPAC (art. 129) los principios de buena regulación, hasta ahora contenidos en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, con alguna modificación, en particular la mención expresa de su aplicación a la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia

c) Como consecuencia de las iniciativas sobre *Better Regulation* de la Unión Europea y de las recomendaciones de la OCDE, se introducen en las dos leyes citadas –y ello constituye una novedad relevante– preceptos dedicados a la planificación (Plan Anual Normativo) y a la evaluación normativa, tanto *ex ante* (análisis de impacto normativo, hasta entonces regulado por Real Decreto<sup>13</sup>) como *ex post* (evaluación del impacto de algunas normas aprobadas), y a otros aspectos de técnica normativa (publicidad de las normas, entrada en vigor), muy en particular un control de calidad de la actividad normativa por el Ministerio de la Presidencia.

---

<sup>11</sup> Que entrañan la elaboración de un Plan Anual Normativo, la realización de una consulta pública con anterioridad a la redacción de las propuestas, el reforzamiento del contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, la atribución de funciones al Ministerio de la Presidencia para asegurar la calidad normativa, y la evaluación *ex post* de las normas aprobadas (E. de M., Ley 40/2015).

<sup>12</sup> Para un estudio más detallado de estas novedades, puede verse GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Iniciativa legislativa del Gobierno y Técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (Leyes 39 y 40 /2015)”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 38, 2016, pp. 433-452.

<sup>13</sup> El citado Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, no derogado expresamente por la Ley pero cuyo contenido se incorporó en gran medida a la Ley del Gobierno (art. 26.3), sin perjuicio de dictarse más tarde el RD 931/2017, que deroga aquél.

d) Asimismo, se regula en ambas leyes con cierto detalle la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos, en particular mediante la realización de una consulta previa a la redacción de las normas.

La renovación continúa en las *normas de desarrollo*:

– Si la modificación de la Ley del Gobierno (art. 26.3) había incorporado y ampliado el contenido (y en consecuencia también la evaluación *ex ante*) de la Memoria del análisis del impacto normativo (MAIN), hasta entonces regulada por Real Decreto, la nueva regulación se desarrolla en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

– De otra parte, el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, regula el Plan Anual Normativo (PAN) y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado (que evalúa el cumplimiento de dicho Plan), y crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, organismo de carácter interministerial bajo la coordinación del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, constituida por los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de los distintos Ministerios.

– Finalmente, el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, órgano que, encuadrado en la Subsecretaría de la Presidencia y para las Administraciones Públicas, valorará la calidad técnica de las propuestas normativas, examinará la congruencia con el ordenamiento jurídico, y analizará el cumplimiento de las distintas disposiciones, en particular el contenido de la MAIN. La Oficina emite un informe, que se remite al Ministerio competente, con las consideraciones, recomendaciones u observaciones que se estimen convenientes; el informe no tiene carácter vinculante, pero debe ser incluido entre la documentación que acompañe a la iniciativa a elevar al Consejo de Ministros, y en caso de que no haya sido atendido, deberán justificarse las razones del rechazo en la MAIN.

De esta tercera etapa de nuestra normativa, aparte del evidente avance que supone en cuanto a los aspectos regulados, de la mejora de la

evaluación *ex ante* y la introducción de la evaluación *ex post* de las normas<sup>14</sup>, destacaremos el cambio de concepción que supone tomar como punto de referencia no sólo la técnica normativa, sino la calidad de las leyes.

### III. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

#### *1. El Tribunal Constitucional no es juez de la calidad de las leyes*

Aunque no pueda calificarse de gran avance, también a lo largo de estos cuarenta años puede detectarse una actitud más receptiva del Tribunal Constitucional hacia lo que para la seguridad jurídica representa la calidad de las leyes y, en consecuencia, la técnica legislativa empleada para su elaboración.

La sentencia 150/1990 FJ 8 afirma la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas. “Una legislación confusa –afirma en referencia al ámbito tributario–, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia”<sup>15</sup>. Asimismo, el Tribunal Constitucional admite la relación existente entre la calidad de las leyes, la técnica legislativa y la seguridad jurídica, siendo las dos primeras instrumentos o condiciones

---

<sup>14</sup> En el campo tan poco trillado aún de la evaluación *ex post* (véanse al respecto los trabajos de MONTALVO JAASKELAINEN, F.: “La evaluación *ex post* de las normas: un análisis del nuevo modelo español”. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 36, 2017, pp. 139-177 e ID.: “Potestad legislativa y evaluación *ex post* de las normas: hacia un mejor parlamento a través de la regulación inteligente”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 97-98-99, 2016, pp. 79-184) debe citarse también la creación por la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, adscrita orgánicamente a la Secretaría General del Congreso de los Diputados, para el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado. Otro ejemplo de evaluación parlamentaria constituye la Comisión de seguimiento del Pacto de Toledo, creada en 1999 en el Congreso como Comisión no permanente (antes como subcomisión) para el examen de la evolución del sistema de previsión social, que continúa sus trabajos en la actualidad.

<sup>15</sup> Esto no significa que “las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad: siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 de la Constitución), que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a unos como desacertadas e inoportunas a otros (STC 76/1990, FJ 8)” (STC 150/1990).

para la última; en la sentencia 46/1990, declara que el objeto de la técnica legislativa es detectar los problemas que la realización del ordenamiento jurídico plantea y formular las directrices para su solución, sirviendo por tanto a la seguridad jurídica.

Sin embargo, en muchas ocasiones alude a defectos de las leyes o al empleo de una técnica defectuosa en su redacción para relegar estos fallos al ámbito de la técnica legislativa, sin incidencia constitucional relevante, y declarar con carácter general que *no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes* (SSTC 226/1993 FJ 4, 195/1996 FJ 3, 225/1998 FJ 2A) ni velar por ella (STC 37/1981 FJ 2); que el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (SSTC 109/1987 FJ 3 c), 195/1996 FJ 3); que el Tribunal no es en modo alguno juez de la corrección técnica de las leyes (STC 341/1993, FJ 2); que el control de constitucionalidad no es un juicio sobre la calidad técnica del ordenamiento jurídico ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador (SSTC 32/2000 FJ 6, 109/2001 FJ 6); o que el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco a la constricción del ámbito de libre configuración del legislador (SSTC 226/1993 FJ 4, 195/1996 FJ 3)<sup>16</sup>, lo que reitera al señalar que determinadas cuestiones controvertidas constituyen “una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador” (así, en la sentencia 225/1998), con lo que el Tribunal se autolimita para respetar esa capacidad de configuración.

No obstante, aunque el Tribunal afirme que no es juez de la calidad técnica de las leyes (entre otras, STC 150/1998, citando SSTC 341/1993 y 164/1995), recuerda que no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas de reproducción de normas constitucionales o estatales, que califica de potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes, prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

---

<sup>16</sup> “Es evidente que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica” (STC 49/2008, FJ 4).

Esta advertencia nos revela lo cercanos que se encuentran a veces los ámbitos de la constitucionalidad y de la calidad de la ley, y que en ocasiones algunos aspectos de técnica legislativa pueden ser relevantes para el juicio de constitucionalidad.

Muchos *defectos de las leyes han sido considerados irrelevantes* por el Tribunal a efectos constitucionales, pese a que reconoce que incurrir en “mala técnica legislativa”<sup>17</sup>. En algunos casos, no obstante, considera *relevantes para la seguridad jurídica defectos de técnica legislativa por su conexión con otros principios constitucionales*<sup>18</sup>: el principio de legalidad en materia sancionadora; la limitación material de la Ley de Presupuestos; la exigencia de certeza en las leyes de limitación de derechos fundamentales, en las que, según la sentencia 49/1999, FJ 4, “el legislador ha de hacer el “máximo esfuerzo posible para garantizar la seguridad jurídica” o, dicho de otro modo, «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho»” (STC 36/1991, FJ 5), siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el principio de confianza legítima en el Derecho; el sistema constitucional de distribución de competencias, cuya vulneración puede a la vez incidir en la seguridad jurídica, “principio constitucional [que] obliga al legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse (SSTC 46/1990 FJ 4 y 154/1989 FJ 6, entre otras), (...) exigencia [que] se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el legislador estatal y el autonómico” (STC 146/1993, FJ 6); o la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

## 2. Las remisiones defectuosas, generadoras de inconstitucionalidad

La primera sentencia en que la deficiente técnica legislativa es considerada relevante en cuanto a la vulneración del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 CE –sin perjuicio de contemplar también la violación del orden competencial– es la STC 46/1990, sobre las

<sup>17</sup> Puede verse un listado de estos ejemplos en GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Técnica legislativa y seguridad jurídica*, op. cit., p. 27 y ss.

<sup>18</sup> Un análisis más detenido, *ibidem*, p. 35 y ss.

Leyes canarias 14/1987 y 6/1989<sup>19</sup>. El “complicadísimo juego de remisiones” que provoca la confusión normativa es aquí, por una vez, considerado relevante en sí mismo, aunque se una a otro motivo de inconstitucionalidad.

Habrían de pasar más de veinte años para que otra sentencia considerara que existe vulneración de la seguridad jurídica por la indefinición de una ley (el concreto alcance de la redelimitación de los Espacios Naturales Protegidos murcianos). La sentencia 234/2012 declarara la inconstitucionalidad de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio<sup>20</sup>. Es también en este caso la imprecisión y la remisión defectuosa a otra norma (en este caso europea) la que genera la inseguridad jurídica motivadora de la declaración de inconstitucionalidad.

### *3. La homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado*

En los últimos años, el Tribunal Constitucional ha dictado cierto número de sentencias que inciden sobre la técnica normativa, conectadas con el principio de homogeneidad de la ley<sup>21</sup>, norma básica de técnica legislativa:

---

<sup>19</sup> “La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo” (FJ 4).

<sup>20</sup> El Tribunal considera evidente que la disposición impugnada genera confusión o duda generadora en sus destinatarios de una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento, tanto para los titulares de los terrenos incluidos en la delimitación establecida en la Ley 42/1992 que se modifica, como para los titulares de terrenos adyacentes, sometidos a un régimen peculiar dirigido a la protección de aquellos, y en último término, para todos los ciudadanos en cuanto que posibles usuarios de los Espacios Naturales Protegidos. “Del mismo modo que genera incertidumbre sobre sus efectos, que resultan desconocidos toda vez que, a la vista de la disposición recurrida, no se puede siquiera saber si los ENP en cuestión mantienen, amplían o reducen su ámbito territorial”.

<sup>21</sup> SSTC 119/2011, 136/2011, 176/2011, 204/2011, 102/2012, 120/2012, 209/2012, 234/2012, 132/2013, 120/2014, 59/2015, 73/2015, 84/2015, 199/2015, 211/2015, 216/2015, 4/2018.

cada ley ha de regular un único objeto material, evitando incluir materias diferentes a su objeto<sup>22</sup>.

El punto de partida adoptado es el derecho de enmienda de los parlamentarios, que el Tribunal Constitucional ha considerado comprendido en el artículo 23.2 CE, y que le ha servido de fundamento para una serie de sentencias innovadoras (a partir de la 119/2011) en la exigencia de la homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado, pero que no le ha permitido ir más allá respecto de las iniciativas legislativas o los decretos-leyes.

El problema con el que se enfrenta el Alto Tribunal cuando aborda la cuestión de la homogeneidad de textos legislativos es que ésta no se exige en nuestro ordenamiento para las iniciativas legislativas. La excepción la constituyen las proposiciones de iniciativa popular (la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, establece como causa de inadmisión a trámite “el hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí”, art. 5.2.c ) y algún Reglamento de Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, como el artículo 101.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005, que exige que los proyectos y proposiciones de ley tengan un objeto material determinado y homogéneo.

Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado (RC, RS) tampoco requieren que la homogeneidad se mantenga a lo largo de la tramitación parlamentaria, imponiendo que las enmiendas se limiten a la materia objeto del proyecto o proposición. Hemos defendido<sup>23</sup>, no obstante, que la iniciativa legislativa, impulsora del procedimiento legislativo, efectúa una determinación material de lo que constituye el objeto de la regulación propuesta y hasta de su sentido y orientación, de tal manera que las enmiendas que introduzcan modificaciones, supresiones o adiciones completan la determinación de aquellos, haciéndola definitiva.

---

<sup>22</sup> Véase el apartado 3 de las *Directrices de técnica normativa*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

<sup>23</sup> GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, cit., p. 257 y ss.

En las recientes sentencias que comentaremos, el Tribunal Constitucional se ha ocupado de la homogeneidad en las enmiendas, en las iniciativas y en los decretos leyes, con resultados distintos<sup>24</sup>.

La sentencia 119/2011 marca un hito, revisando fallos anteriores que podían ser considerados contradictorios o de doctrina oscilante –por más que la propia sentencia haya querido justificar su coherencia – en cuanto a la necesidad o no de conexión material de las enmiendas con el texto legislativo enmendado<sup>25</sup> (SSTC 99/1987 y 194/2000, frente a STC 23/1990 y AATC 275/1993 y 118/1999).

Tomamos el resumen de la doctrina contenida en la STC 119/2011 y en otras posteriores, de la sentencia 59/2015 FJ 5, reproducida en la 216/2015 FJ 5 (dictada en recurso de inconstitucionalidad contra una ley ómnibus):

“a) En el ejercicio del derecho de enmienda al articulado, como forma de incidir en la iniciativa legislativa, debe respetarse una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado, so pena de afectar, de modo contrario a la Constitución, tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras.

b) Para determinar si concurre tal conexión material u homogeneidad mínima entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano

---

<sup>24</sup> Puede verse un análisis más detallado en GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas. Avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional”. En: *La última jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al Parlamento*. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 2011.

<sup>25</sup> El respeto por los principios citados de homogeneidad y congruencia es particularmente importante en el procedimiento agravado de reforma constitucional, para evitar que por vía de enmienda se introduzcan modificaciones no previstas en el principio de reforma aprobado por la primera legislatura y ratificado por la segunda, que esquivaran las reglas de procedimiento establecidas por el artículo 168 CE. Recuérdese que en la tramitación de las leyes de armonización, que pueden presentar cierto paralelismo procedimental, el artículo 168.3 RS declara no admisibles las enmiendas que impliquen contradicción con el previo pronunciamiento de la Cámara de apreciación de la necesidad (GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*. Centro de Estudios, Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 101-102).

al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará en todo caso con un amplio margen de valoración, pues de lo contrario el procedimiento legislativo se vería atrapado en unas reglas tan rígidas que pueden convertir el debate parlamentario en un procedimiento completamente reglado. Esto significa que los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate, debiendo éstos pronunciarse de forma motivada acerca de la conexión, de suerte que ‘sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa’ (STC 119/2011, FJ 7”).

Tal vez la conexión con el derecho de enmienda de los demás parlamentarios no fuera el motivo más acertado para declarar la inconstitucionalidad. En efecto, las enmiendas, cualesquiera que sean –homogéneas o heterogéneas– se debaten y votan, en comisión y en Pleno. Tampoco la incorporación de una enmienda homogénea y congruente que plantee una cuestión imprevista e imprevisible –y por tanto nueva– permite que aquella sea enmendada, salvo por vía de transacción en los términos reglamentarios. El argumento para la inconstitucionalidad debiera haber estribado en la vulneración del principio de seguridad jurídica que produce la inclusión de elementos heterogéneos en una ley, lo que no ha considerado contrario a la Constitución el Tribunal en las sentencias 136/2011 y 176/2011<sup>26</sup>, dictadas en recursos contra leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que por otra parte confirman la doctrina revisada sobre las enmiendas<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Esta reflexión, que incluíamos en GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre elaboración de las leyes?”. *Teoría y Realidad constitucional*, nº 31, 2013, pp. 232 y ss., que preveía los límites de la utilización del argumento, se revelaría certera en cuanto al rechazo de la exigencia de homogeneidad de textos legislativos.

<sup>27</sup> Véase también, en relación con enmiendas transaccionales, la STC 204/2011 y su crítica en GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas. Avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *op. cit.*, pp. 107-108.

La sentencia 209/2012 FJ 4 (sobre la Ley 24/2001, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), parte de lo ya expuesto en la sentencia 136/2011: si bien los principios y valores que subyacen en el correcto ejercicio del derecho de enmienda dentro del procedimiento legislativo –la conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado– han de ser respetados también en la tramitación de leyes de contenido heterogéneo, en éstas “la conexión de homogeneidad ha de entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad; y es que la pluralidad de materias sobre las que versa en tales casos la iniciativa legislativa no las convierte en leyes de contenido indeterminado, ya que éste queda delimitado en el concreto texto presentado para su tramitación parlamentaria (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8)”<sup>28</sup>.

En la sentencia 216/2015, el Tribunal aclara que lo que no exige su doctrina es que las enmiendas deban responder a la misma finalidad *concreta* que las medidas contenidas en el proyecto de ley presentado. A mi juicio, esta aclaración puede inducir a confusión, porque la conexión mínima sí debería proceder al menos de la misma *genérica* finalidad.

La doctrina contenida en la sentencia 119/2011 y posteriores exige un *cambio en la calificación de las enmiendas* por los órganos de las Cámaras. Antes de la sentencia no existía en la práctica calificación alguna de las enmiendas al articulado en el Congreso: ni por la Mesa de la Cámara, pues éstas ni siquiera se registran con número en el Registro General, ni entran por tanto en el orden del día de la Mesa, sino que se trasladan directamente a la Comisión; ni por la Mesa de la Comisión, la cual se limita, de conformidad con la Resolución de 12 de enero de 1983, a calificar las enmiendas a la totalidad y las que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, y ello a pesar de que la Resolución de la Presidencia de 23 de septiembre de 1986, atribuye a la Mesa de la Comisión

---

<sup>28</sup> El Tribunal examina la creación de tres tributos por la aprobación de sendas enmiendas entendiendo que tienen conexión material con el objeto de la iniciativa y son congruentes con su objeto, espíritu, y fines esenciales. Otras sentencias que examinan la homogeneidad de preceptos introducidos por enmiendas del Senado para constatar su congruencia (término que a veces el TC utiliza como sinónimo del de homogeneidad) material con el texto enmendado son la 209/2012, 120/2014 59/2015, la cual contiene en su FJ 15 una síntesis de la doctrina sobre el derecho de enmienda que hemos reproducido (la 73/2015 FJ3 se remite a ella), 216/2015 (al igual que la 209/2012, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados que plantean la no congruencia de la enmienda).

declarar la admisión a trámite de las enmiendas que afecten al articulado. Hace años abogábamos por que se realice una calificación de las enmiendas al articulado<sup>29</sup>, que sabemos no puede abarcar la Mesa de la Cámara por su volumen, pero que puede descentralizarse en las Mesas de las Comisiones, que verían potenciada su labor, a la vez que mejoraría sustancialmente la corrección técnica de nuestras leyes.

Tras la sentencia 119/2011, sólo hubo reacción por parte del Senado, Cámara contra la que se dirigía el recurso de amparo. Encontramos hasta el final de la IX legislatura en septiembre del mismo año (es decir, apenas dos meses) cierto número de acuerdos de inadmisión de enmiendas por la Mesa de esta Cámara. La Mesa delegó en el Presidente la calificación de las enmiendas, revisable ante aquélla. Se centraliza la decisión en estos dos órganos y no en las Comisiones para garantizar la cohesión de las decisiones de inadmisión y la agilidad del procedimiento. No obstante, oída la Junta de Portavoces, se acordó admitir las enmiendas, aun incongruentes, que fueran suscritas por todos los grupos parlamentarios, aunque bastaría con la oposición de un senador para que se inadmitieran.

Al iniciarse la X legislatura, y ya dictada la sentencia 136/2011, de 13 de septiembre, que no limitaba al Senado su doctrina sobre las enmiendas heterogéneas, la Mesa del Senado (17 de abril de 2012), previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, ratificó los criterios de la anterior legislatura: delegación en el Presidente de la calificación con eventual solicitud de reconsideración ante la Mesa y admisión a trámite de las enmiendas firmadas por todos los grupos, que de esta forma se entiende no consideran vulnerado su derecho de enmienda. Para las fases posteriores del procedimiento legislativo, de conformidad con lo manifestado en la reunión de la Mesa de 23 de octubre de 2012, el Presidente del Senado remitió una Instrucción a los Presidentes de Comisión al objeto de que se le remitieran las propuestas de modificación en ponencia que no contaran con el apoyo unánime de los ponentes, suspendiéndose la tramitación de estas propuestas hasta que se calificaran. En fase de Comisión, corresponde al Presidente de

---

<sup>29</sup> GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, *op cit.*, pp. 278-279. En el mismo sentido, SENÉN HERNÁNDEZ, M.: “El asesoramiento jurídico en el procedimiento legislativo”. En: *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 516.

la Comisión la calificación de las enmiendas transaccionales o correcciones técnicas o gramaticales<sup>30</sup>, únicas admisibles, con la posibilidad de recurso ante la Mesa del Senado<sup>31</sup>.

De nuevo al inicio de la XI (20 enero 2016, BOCG 26 enero) y XII legislaturas (27 julio 2016, BOCG 1 agosto), la Mesa del Senado delegó en el Presidente “la calificación, así como la decisión sobre la admisibilidad y tramitación de... las enmiendas a proyectos y proposiciones de ley, para la aplicación de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional que establecen que las enmiendas deben ser congruentes con el texto enmendado, en aplicación del artículo 107 del Reglamento del Senado”.

En el Congreso no ha existido acuerdo general al respecto, sin perjuicio de que la Mesa de alguna Comisión haya inadmitido alguna enmienda transaccional incongruente al amparo del artículo 114.3, según el cual: “Durante la discusión de un artículo, la Mesa podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que se presenten en este momento por escrito por un miembro de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo. (...)”.

La situación, como puede verse, está lejos de resuelta con carácter general, a la espera de los eventuales recursos. Frente a esto, cabría reclamar una reforma de los Reglamentos (art. 110 RC Congreso y 107.2 RS) en el sentido de exigir la homogeneidad de las enmiendas con el objeto material de la iniciativa legislativa (por tomar la redacción del Reglamento del Parlamento de Cataluña) o que “tengan una relación material mínima” con aquella, como propone Santaolalla<sup>32</sup>. No en vano, la sentencia 119/2011

<sup>30</sup> Conforme al art. 115 RS.

<sup>31</sup> La inadmisión posterior lleva a la modificación de las decisiones adoptadas en la Comisión. Las enmiendas inadmitidas en Comisión y admitidas por la Mesa pueden ser defendidas en la fase de Pleno. Si la Comisión actúa con competencia legislativa plena, al ser la fase final, la calificación de las enmiendas lleva aparejada la suspensión del procedimiento hasta que se adopte acuerdo definitivo. En cualquier fase del procedimiento, los senadores y los grupos parlamentarios tienen derecho a solicitar reconsideración a la Mesa de la Cámara contra acuerdos de calificación, e incluso dejar sin efecto la presunción de admisibilidad que rige para las propuestas de modificación apoyadas por todos los grupos parlamentarios.

<sup>32</sup> SANTAOLALLA, F., “¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 83, 2011, pág. 161.

declara que son “los Reglamentos parlamentarios [quienes] de acuerdo con la Constitución deben articular los procedimientos, pero siempre respetando el *ius in officium* en todas sus fases” (FJ 8)<sup>33</sup>.

Recordemos que, de acuerdo con las matizaciones formuladas en la STC 119/2011, lo que debe constatar la Mesa, con un amplio margen de apreciación, es la falta absoluta de conexión, siendo motivada la valoración sobre la existencia o no de dicha conexión mínima, conexión de homogeneidad que, como señala la sentencia 209/2012, debe entenderse de modo flexible que atienda también a su funcionalidad, sobre todo en las leyes de contenido heterogéneo.

El propio TC se ha referido al control ejercido de hecho por la Mesa del Senado, en la sentencia 59/2015 FJ 6, para dar por bueno el “nuevo procedimiento aprobado para dar cumplimiento a la doctrina contenida en la STC 119/2011”, entonces recogido en el acta de la reunión de la Mesa del Senado de 9 de octubre de 2012. El TC tiene en cuenta este dato, “junto con el hecho cierto de que durante el proceso ningún senador o grupo parlamentario suscitó la cuestión de que las enmiendas carecían de congruencia material”, para entender “que existe una presunción de coherencia u homogeneidad por el hecho de no haber sido inadmitida; en especial,

---

<sup>33</sup> La incorporación del requisito supondría asimismo determinar el órgano al que ha de encomendarse el control de su cumplimiento. Ya hace tiempo propusimos que fueran las Mesas de las Comisiones las competentes, con posibilidad de recurso ante la Mesa de la Cámara, para obtener una mayor agilidad en el trámite legislativo, que suele apresurarse una vez concluido el plazo de enmiendas en el Congreso, y que nunca está sobrado de tiempo en el Senado. A ello se unen razones de eficiencia y división del trabajo, de acuerdo con el principio de especialidad de las comisiones legislativas permanentes, a las que asisten los Letrados de las Cortes Generales. No obstante, en el Senado, el procedimiento centralizado de control funciona razonablemente, apoyado en un examen liminar de las enmiendas presentadas realizado por el Letrado de la Comisión correspondiente, inicialmente o en fases posteriores de la tramitación. Para atribuir la competencia a la Mesa de las Comisiones, en el caso del Congreso bastaría con modificar la Resolución de la Presidencia sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentadas a textos legislativos, de 12 de enero de 1983, que sólo les faculta para calificar las enmiendas a la totalidad y las que supongan aumento de crédito o disminución de los ingresos presupuestarios, con posterior reclamación ante la Mesa de la Cámara contra el acuerdo de calificación. O bien cuando esta competencia se reitera, en lo que a la calificación de enmiendas a la totalidad y declaración de admisión a trámite de las que afecten al articulado, en la Resolución de desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las ponencias, de 23 de septiembre de 1986.

comprobado que en dicha Cámara se ha implantado, con carácter expreso según se ha constatado, una práctica para verificar específicamente dicho aspecto en las enmiendas que se introduzcan”, práctica que se incardina en el amplio margen de apreciación que ha reiterado deben tener los órganos de gobierno de las Cámaras para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley<sup>34</sup>.

No obstante, en la sentencia 59/2015 FJ 6, aclara que el hecho de que una enmienda no sea inadmitida ni ningún senador o grupo haya suscitado la cuestión de carencia de congruencia material no significa que el Tribunal deba dejar de controlar si existe la “coherencia entre enmiendas”, aunque reconozca una presunción de coherencia u homogeneidad por el hecho de no haber sido inadmitida.

#### *4. Leyes de contenido heterogéneo*

Si con la sentencia 119/2011 hemos avanzado hacia la homogeneidad de las leyes y la claridad del ordenamiento, lamentablemente a partir de la sentencia 136/2011 el Tribunal no ha mantenido un criterio riguroso y clarificador respecto de las leyes de contenido heterogéneo –singularmente, las llamadas leyes de medidas o de acompañamiento a la Ley de Presupuestos, una de las cuales constituía el objeto del recurso–, pues no ha considerado que lesionen la seguridad jurídica. Coincido plenamente con el voto particular del magistrado Aragón Reyes en que el recurso ofrecía al Tribunal la ocasión de poner coto a la práctica de estas leyes, y creo que la puerta se ha cerrado en falso, cuando cabía haber hecho alguna distinción entre contenido heterogéneo de las leyes y preceptos intrusos.

Podemos coincidir con el Tribunal Constitucional cuando considera que la normación completa de una materia en una ley o por partes en varias leyes forma parte del ámbito de decisión del legislador, “salvo en aquellos casos en que la Constitución establece la unidad de legislación en una misma materia o para un conjunto de problemas o soluciones enlazados y próximos entre sí, sin perjuicio de que una vez establecida esta legislación pueda

---

<sup>34</sup> En definitiva, esta sentencia, como también la posterior 216/2015, valida el control realizado por el Presidente del Senado por delegación de la Mesa una vez finalizado el plazo de enmiendas, y declara que el examen de la práctica seguida en el Senado a partir de la publicación de la sentencia 119/2011 permite comprobar que sigue la doctrina del Tribunal.

modificarse parcialmente”, como ocurre en el caso de la ley electoral (STC 72/1984, FJ 5)<sup>35</sup>. No obstante, como señala Sáinz Moreno, la regulación fragmentada de una materia en distintas normas sólo está justificada cuando lo exige la distribución de las competencias normativas (entre Unión Europea y Estados miembros, entre el Estado y las Comunidades Autónomas), el principio de reserva de ley o la Constitución cuando obliga a incluir ciertas regulaciones en normas asignadas nominativamente (por ejemplo, artículos 70, 104, 107 y 122 CE). En el resto de los casos, debería procurarse optar por la unidad, en aras de la claridad del ordenamiento y de la consiguiente seguridad jurídica<sup>36</sup>.

Existen ya normas de Derecho comparado, incluso constitucionales, que exigen la homogeneidad en las iniciativas<sup>37</sup>. Así, las Constituciones de Colombia, Ecuador o Grecia. Por apuntar algún ejemplo más de nuestro entorno, citaremos el *Handbuch der Rechtsförmlichkeit* o *Manual de Técnica jurídica* alemán, que aunque admite las leyes de contenido variado o “leyes de artículos” como una de las posibilidades para configurar las modificaciones legislativas, exige que las modificaciones guarden “relación mutua por su contenido” y los diversos cambios sustantivos “una conexión objetiva entre ellos”.

La no limitación material del contenido de las iniciativas y las enmiendas ha dado lugar en nuestro país a la proliferación de leyes de modificación múltiple –técnicamente defectuosas– y de preceptos intrusos, con efectos dañinos para la claridad del ordenamiento y la seguridad jurídica. En ambos casos, –normas intrusas y leyes modificativas, cuando son

---

<sup>35</sup> En la sentencia 5/1982 (FJ 1) el Tribunal señala que “la interdicción de una normación parcial de una determinada materia implicaría, sin duda, una norma excepcional que sólo puede estimarse existente cuando explícitamente ha sido establecida”.

<sup>36</sup> Este debería ser también el criterio a tener en cuenta al reformar las leyes. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 132/2013 FJ 4, afirma que incluso cuando se reserva (en el caso controvertido, por un Estatuto de Autonomía) una materia concreta a una ley específica, ello no puede implicar que, una vez acometida la regulación por tal ley, “se produzca una congelación de su contenido, de manera que no pueda ser modificada por ninguna ley, salvo que sea otra específica”.

<sup>37</sup> En otro lugar de este trabajo citamos el art. 101.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005 y el art. 5.2 c) de la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

múltiples– el título no refleja, ni puede reflejar, su contenido<sup>38</sup>, de manera que resulta imposible prever y difícil detectar por el título que la ley incluye una norma reguladora de una materia determinada<sup>39</sup>.

Especial atención, por su incidencia y eventual peligrosidad para el ordenamiento, merecen las leyes modificativas, esto es, aquellas que tienen por objeto la reforma de una o varias leyes (modificación múltiple), siendo el caso extremo las llamadas leyes ómnibus, cuyo ejemplo más característico constituyen las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que año tras año durante una década han ido modificando varias decenas de leyes del ordenamiento estatal y que perviven en el ámbito autonómico, así como más o menos disfrazadas en aquél.

Como señalara García de Enterría, bastantes de las objeciones que el Tribunal Constitucional puso a la práctica anterior de legislar a través de la Ley de Presupuestos resultan aplicables a la técnica alternativa de las leyes de acompañamiento, lo que, a nuestro juicio, puede generalizarse a otras leyes ómnibus<sup>40</sup>.

Se argüirá que las leyes de medidas han desaparecido, al menos en el ordenamiento estatal. Pero donde se cierra una puerta, se abren ventanas para obtener los mismos efectos: el retorno de las modificaciones de leyes a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, como puede comprobarse en sus numerosas disposiciones finales, o la aprobación de leyes simultánea-

---

<sup>38</sup> En palabras de SALVADOR CODERCH, P.: “El título de las leyes”. En: *Curso de Técnica legislativa Gretel*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, p. 65, no hay buen título para un mal contenido.

<sup>39</sup> Véanse ejemplos de falta de homogeneidad derivada de enmiendas, de modificaciones escondidas no reflejadas en el título de la ley y de inclusiones tardías y apresuradas en el Senado de materias inconexas, en GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas. Avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional”, *op. cit.*, pp.120 y ss.

<sup>40</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Civitas, Madrid, 1999, pp. 80-81. Enterría tomaba como ejemplo la Ley de Medidas para 1999 (objeto precisamente de la STC 136/2011) para demostrar que, aparte de modificar sesenta y seis leyes, algunas eran recién aprobadas e incluso no habían aún entrado en vigor. “Se comprende que con todo esto la inseguridad jurídica aparece en estado casi puro, rectificando la ingenua creencia de Benjamín Constant en la regla de la predictibilidad absoluta de normas y conductas que aportarían necesariamente las leyes” (p. 86).

mente que modifican distintas leyes tributarias. Y en otros ámbitos, siguen aprobándose numerosas leyes ómnibus<sup>41</sup>.

El volumen de normas modificadas por estas leyes provoca dificultades de localización del derecho aplicable, empezando porque no permite que la referencia a las mismas figure en su título, lo que constituye un primer elemento de inseguridad. Por recordar una normativa especialmente sensible para la seguridad jurídica, pueden contabilizarse más de treinta leyes modificadoras del Código Penal desde su aprobación por Ley Orgánica 10/1995, de las cuales al menos diez no indican en su título que contienen tal modificación. Si en el título no figura al menos tal referencia y, a ser posible, a qué materia afecta la modificación, es difícil concluir que se cumple estrictamente con la exigencia de certeza sobre el derecho aplicable. Ahora que se habla tanto de transparencia, no hay nada más opaco que una ley ómnibus.

En cuanto a la doctrina del Tribunal Constitucional, sólo la Ley de Presupuestos había sido objeto en nuestro país de una delimitación de su contenido material (que afecta a la iniciativa y a las enmiendas), sobre la base del artículo 134 CE, pero también del principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3<sup>42</sup>. La imposición por la STC 76/1992 de la limitación material del contenido de la Ley de Presupuestos tuvo como consecuencia que se abandonara la inclusión en ella de numerosas normas cuya modificación se consideraba necesaria para el ejercicio siguiente, que pasarían a integrar las conocidas, aquí y en otros países, como “leyes de acompañamiento presupuestario”, inauguradas por la Ley 22/1993, de

---

<sup>41</sup> Bástenos el ejemplo de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, que –pese a recoger en sus artículos 4 a 7 los principios e instrumentos para la mejora de la regulación (hoy incorporados a la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), entre los que se incluía la simplicidad en un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, y el principio de seguridad jurídica, para cuya garantía “las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre...”– a lo largo de su articulado, de sus 17 disposiciones adicionales y de sus 60 disposiciones finales modificaba un centenar de leyes.

<sup>42</sup> La limitación material del contenido resulta “una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE), esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), «debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina»” (por todas, STC 174/1998 FJ 6).

29 de diciembre, de Medidas fiscales, de reforma de la función pública y de la protección por desempleo. Estas leyes de medidas, criticadas –e impugnadas– por el Partido Socialista mientras estuvo en la oposición de 1996 a 2004, desaparecen con el cambio de mayoría parlamentaria en esta última fecha, siendo la última la Ley 62/2003.

Si la sentencia 65/1990 FJ 3 establece la conexión entre el contenido material de la Ley de Presupuestos y el principio de seguridad jurídica, afirmando que no “cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica<sup>43</sup>”, este razonamiento sería perfectamente extrapolable, en lo que a la lesión de la seguridad jurídica se refiere por la incertidumbre que originan, a otras leyes, y no sólo de contenido constitucionalmente definido.

La STC 136/2011 presenta la relevancia de sentar doctrina sobre las leyes de medidas como leyes de contenido heterogéneo, en definitiva sobre las leyes ómnibus. Una doctrina que ha sido claramente resumida en la sentencia 176/2011 (FJ 2)<sup>44</sup>, (también luego en la STC 209/2012 FJ 2 y 132/2012 FJ 1<sup>45</sup>): el Tribunal rechaza los motivos de inconstitucionalidad alegados entendiendo que “ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo” [STC 136/2011 FJ 3; también en 176/2011 FJ 2 a), 120/2012 FJ 3, 209/2012 FJ 2a), 132/2013 FJ 1, 120/2014 FJ 2]; que no se produce alteración del sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución [STC 136/2011 FJ 4; también, 176/2011 FJ 2 b), 209/2012 FJ 2b), 132/2013 FJ 1, 120/2014 FJ 2], ni del principio democrático, el pluralismo político, la separación de poderes y los derechos de las minorías, puesto que la Constitución ha consagrado el principio mayoritario [STC 136/2011 FJ 5; también en 176/2011 FJ 2c), 209/2012

---

<sup>43</sup> Conexión reiterada en otras sentencias como la 32/2000 FJ 5, con cita de las SSTC 65/1990, 76/1992, 116, 178 y 195/1994, 61/1997, 174 y 203/1998.

<sup>44</sup> En estas sentencias (136/2011 FJ 11 y 176/2011 FJ 3) se rechaza también que se apliquen a las leyes de acompañamiento los límites que la Constitución prevé para las leyes de presupuestos generales del Estado en los artículos 134.2 y 7 de la Constitución.

<sup>45</sup> La doctrina sobre leyes estatales de contenido heterogéneo resulta trasladable a las leyes autonómicas (SSTC 1132/2011 FJ1, 84/2015 FJ3).

FJ 2c), 132/2013 FJ 1, 120/2014 FJ 2]; que no se produjo una violación del derecho de enmienda (pues no se impugna ningún precepto por ese motivo) ni de la seguridad jurídica cuanto la norma impugnada tenía un objeto que, «aunque heterogéneo, está[ba] perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el “Diario Oficial de las Cortes Generales”, como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el “Boletín Oficial del Estado”» [STC 136/2011 FJ 9; también en 176/2011 FJ 2 e), 102/2012 FJ 2, 120/2012 FJ 3, 209/2012 FJ 2d), 36/2013 FJ 3, 132/2013 FJ 1, 120/2014 FJ2, 84/2015 FJ 3]. Tampoco se consideran infringidas las normas de procedimiento parlamentario.

Por detenernos un poco más en el juicio a *las leyes de acompañamiento como leyes de contenido heterogéneo*, formulado en la STC 136/2011 al refutar el primer motivo de impugnación, el Tribunal Constitucional afirma (FJ 3) que la reprobación que hacen los recurrentes al uso de las leyes de medidas (como leyes ómnibus que modifican gran número de leyes) es un juicio de evidente valor político pero que no convierte a la norma *per se* en inconstitucional. Los recurrentes alegaban que no es admisible el uso de cualquier técnica legislativa, so pena de infringir los principios democráticos (art. 1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3). El Tribunal admite que el recurso a ese tipo de disposiciones legislativas, “dotadas de una gran heterogeneidad, tramitadas además por el procedimiento de urgencia, puede afectar en cierta manera al ejercicio efectivo del derecho a la participación política de los poderes estatuidos”, pero que no se ha demostrado que esa afectación haya sido sustancial. “Por ello no puede imputarse a tal plasmación de la competencia legislativa de falta de legitimación democrática ni en su ejercicio ni en su resultado, razón por la cual, aunque la opción elegida pueda ser eventualmente criticable desde el punto de vista de la técnica jurídica, en modo alguno lo es desde la perspectiva constitucional”. El TC reitera que aunque tal “forma de proceder podrá ser, en su caso, ‘expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional’,

dado que ‘el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa’” (SSTC 136/2011 FJ 9, 102/2012 FJ2, 132/2013 FJ 1)<sup>46</sup>.

La síntesis de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en las sentencias 119 y 136/2011, confirmada ésta en las sentencias 176/2011 y 209/2012, es que debe haber homogeneidad en las enmiendas, pero no en el contenido de las iniciativas legislativas. Hay que seguir insistiendo, por tanto, para que se amplíe el control de calidad de la ley y alcance a las iniciativas, sean de contenido homogéneo o heterogéneo. En nuestra opinión, la libertad de configuración del legislador no es absoluta, porque ha de sujetarse a las exigencias de la seguridad jurídica.

La exigencia de claridad de la ley y coherencia del ordenamiento son aplicables tanto a las leyes de contenido homogéneo como a las leyes complejas, multisectoriales o transversales, por utilizar términos que aparecen en las sentencias comentadas, pero cuyos preceptos deben ir cohesionados por una misma finalidad. Pueden tomarse como base las palabras del Tribunal Constitucional cuando afirma que una ley de acompañamiento tiene un objeto “aunque heterogéneo, perfectamente delimitado en el momento de su presentación” (STC 136/2011 FJ 9), o que la Constitución no impide al legislador dictar leyes complejas, multisectoriales, de contenido heterogéneo o transversales: ese contenido definido que insiste poseen las leyes de contenido heterogéneo tiene que existir, porque si no existe, entonces sí, debe reconocer que peligra la seguridad jurídica. E igualmente, la flexibilidad con que el Tribunal Constitucional entiende la conexión de homogeneidad de las enmiendas con estas leyes “que atiende también a su funcionalidad” (SSTC 136/2011 FJ 8, 209/2012 FJ 4, 136/2013 FJ 3) creo que debe entenderse limitada por la finalidad de la ley heterogénea. El contenido de un proyecto o de un decreto-ley heterogéneo debe estar conectado por su objeto o finalidad.

---

<sup>46</sup> Frente a esta doctrina, cobra especial relevancia el extenso voto particular discrepante del magistrado Aragón Reyes a la sentencia 136/2011, en el que entiende que la declaración de inconstitucionalidad de la ley debería haber venido acompañada de una expresa llamada de atención al legislador para que en lo sucesivo se abstenga de volver a utilizar la técnica legislativa de las llamadas «leyes de acompañamiento», con la advertencia de que la utilización futura de este tipo de leyes será declarada inconstitucional y nula, con efectos *ex tunc* (pues en este caso aboga por los efectos no anulatorios de la sentencia para evitar el vacío normativo). Un serio aviso al legislador reclamábamos en GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Técnica legislativa y seguridad jurídica*, *op. cit.*, p. 158.

Sólo en este caso puede hablarse con propiedad de leyes transversales, requeridas por la realidad política<sup>47</sup>.

Creemos que el Tribunal podría adoptar en futuros pronunciamientos la línea argumental que hemos sostenido, que es la misma que la mantenida en la sentencia 119/2011 y posteriores respecto de las enmiendas –a mi modo de ver, incorrectamente fundamentada en el derecho de enmienda–, si toma como base el principio de seguridad jurídica, incluso el propio principio de publicidad de las normas, que no se identifica con la publicación de las leyes en el Boletín Oficial del Estado o de las iniciativas en el Boletín Oficial de las Cortes.

Esto le permitiría continuar admitiendo la constitucionalidad de las leyes de contenido heterogéneo, multisectoriales, transversales... siempre que los preceptos guarden al menos, parafraseando lo exigido respecto de las enmiendas en la sentencia 136/2011 FJ 8, una conexión flexible de homogeneidad que atienda a su funcionalidad, una conexión mínima, que no tiene que ser de identidad sino de afinidad material (STC 209/2012, FJ 4). Lo que la misma sentencia, citando el auto 118/1999, aplica a las enmiendas: congruencia con “el objeto, espíritu y fines esenciales” de la iniciativa<sup>48</sup>. Los preceptos de la iniciativa tienen que ser congruentes entre sí, responder a su objeto, que puede ser –normalmente en detrimento de la seguridad jurídica– múltiple, pero que tiene que existir: debe haber entre ellos ese *lien, même indirect* que exige a las enmiendas el artículo 45 de la Constitución francesa.

Son conocidos numerosos casos de preceptos intrusos. Tan perjudicial y lesivo para la calidad de la ley y la coherencia del ordenamiento resulta su inclusión por vía de enmienda como por la propia iniciativa legislativa. Son preceptos escondidos, de los que no da noticia el título de la ley. Creo que, sin tener que modificar su reciente doctrina, puede luchar así contra la

---

<sup>47</sup> Existen suficientes ejemplos que apoyan nuestra tesis: no son incongruentes, por más que duela a la técnica legislativa, las leyes transversales, tipo trasposición de directivas de servicios. Pero podrían serlo aquellos preceptos intrusos, aun en leyes de contenido heterogéneo, que crean una maraña normativa inextricable.

<sup>48</sup> Recordemos que el propio Tribunal afirma que la pluralidad de las materias sobre las que versa la iniciativa legislativa en las leyes de contenido heterogéneo no las convierte en leyes de contenido indeterminado (STC 136/2011, FJ 8).

dispersión y oscuridad del ordenamiento, en aras de la seguridad jurídica. Y si no le basta el principio constitucional de seguridad jurídica, puede acudir al artículo 88 CE, con su exigencia de exposición de motivos y antecedentes necesarios para pronunciarse sobre los proyectos. Frente a la oscuridad del ordenamiento, hemos de pedir transparencia e intelegibilidad de las leyes. En suma, seguridad jurídica.

### *5. Homogeneidad de los decretos leyes*

Sin embargo, un nuevo paso atrás hacia la oscuridad y confusión del ordenamiento jurídico se produce cuando el Tribunal enjuicia, a partir de la sentencia 199/2015, la heterogeneidad de los decretos-leyes<sup>49</sup>.

En la citada sentencia 199/2015<sup>50</sup>, frente a lo sostenido por los recurrentes, el Tribunal (FJ3) no encuentra objeción para aplicar su doctrina sobre las leyes heterogéneas –que sintetiza– a la hora de resolver la impugnación de un decreto-ley ómnibus, partiendo de que, si bien el Decreto-ley impugnado puede ser expresión de una deficiente técnica normativa, en este caso desarrollada por el Gobierno en ejercicio de las potestades legislativas que le concede la Constitución en el artículo 86, no le compete efectuar un control sobre su calidad técnica, del mismo modo que lo ha afirmado respecto de las leyes. El Tribunal traslada la doctrina sobre las leyes de contenido híbrido al ámbito de los decretos-leyes para desechar que tengan otros límites materiales que los contenidos en el artículo 86.1 CE, entendiéndose que el contenido heterogéneo del decreto-ley tampoco modifica su naturaleza como tal decreto-ley, ni altera su relación con las demás normas del ordenamiento, ni el sistema de fuentes establecido en la Constitución,

---

<sup>49</sup> Ya en la sentencia 332/2005 FJ 17, el TC despacha como habitual en los decretos-leyes su contenido heterogéneo, que no considera causante de una confusión normativa lesiva para la seguridad jurídica “teniendo en cuenta el contenido habitualmente heterogéneo de los Decretos-leyes, los medios existentes en la actualidad para hallar el Derecho vigente en cada momento, y que dicha reforma se integra en un capítulo autónomo del Decreto-ley impugnado”. A estas afirmaciones podríamos contraponer la distinción entre contenido definido, transversalidad y preceptos intrusos.

<sup>50</sup> En descripción de la propia sentencia (FJ2) el Real Decreto-ley impugnado (8/2014, de 4 de julio), compuesto de 124 artículos, se estructura en cinco títulos, 25 disposiciones adicionales que regulan otras materias suplementarias, 11 transitorias, una derogatoria, cinco finales y 12 anexos –modificando un total de 28 normas con rango de ley–, y afecta a medio centenar de materias, que van desde los horarios comerciales a las Fuerzas Armadas, pasando por el sector minero o el Registro Civil.

lo que permite al Tribunal aplicar al juicio sobre la constitucionalidad del mismo su muy consolidada doctrina sobre decretos-leyes, realizando un juicio valorativo relativo a la concurrencia del presupuesto habilitante y a los límites materiales del decreto-ley. El Tribunal constata (FJ5) que su doctrina no refleja la exigencia planteada por los recurrentes “de que deba existir, en los supuestos de decretos-leyes transversales o de contenido heterogéneo, un presupuesto habilitante común, que dé coherencia y unidad a dicho decreto-ley”, sino que en realidad podía más bien deducirse de ella lo contrario: si no existe óbice constitucional a los decretos-leyes transversales, tampoco parece que pueda exigirse un presupuesto habilitante común a las medidas que contienen<sup>51</sup>.

#### *6. Conclusión sobre la doctrina constitucional en materia de homogeneidad de las leyes*

En su momento, causó en la doctrina científica y en el ámbito técnico-parlamentario una impresión favorable la revisión de doctrina contenida en la STC 119/2011, que impone la homogeneidad de las enmiendas con el texto enmendado, bien que fundamentando este requisito no en el principio de seguridad jurídica, sino en el derecho de enmienda como parte integrante del *ius in officium* de los parlamentarios.

Casi a continuación, la esperanza de avance en el sendero hacia un ordenamiento jurídico más claro y congruente se desvanecía al admitir el Tribunal Constitucional en las sentencias 136/2011 y 176/2011 la constitucionalidad de las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, emblemáticas leyes de contenido heterogéneo, sobre la base de la

---

<sup>51</sup> Al igual que en otras sentencias, tiene interés el voto particular formulado por tres magistrados, que parte de una reflexión de carácter general sobre la legislación de urgencia, que trasciende al artículo 86.1 CE y conduce a entender que la facultad atribuida al Gobierno para dictar normas con fuerza de ley se inserta en el diseño constitucional como excepción y no erige al poder ejecutivo como legislador en pie de igualdad con los representantes democráticamente elegidos por el pueblo, lo que requiere una interpretación restrictiva para preservar la posición constitucional de las Cortes Generales. Desde esta óptica, el voto particular considera que debe existir un nexo común, la situación de extraordinaria y urgente necesidad en las medidas, aun heterogéneas que regule un decreto-ley, nexo común que no existe en el impugnado. “Poco puede tener ya de extraordinaria una crisis económica que se extiende a lo largo de dos legislaturas, ni la crisis económica legitima el uso del decreto-ley para la aprobación de medidas de todo tipo, muchas de ellas ajena a aquella”.

libertad de configuración del legislador y de la ausencia de una norma constitucional que imponga la homogeneidad de las leyes –que sólo exige a las proposiciones de iniciativa popular su ley orgánica reguladora–, no invocando tampoco aquí la seguridad jurídica lesionada por la maraña normativa en que convierten al ordenamiento. Lo mismo ha ocurrido al admitir el Tribunal Constitucional, a partir de la sentencia 199/2015, los decretos-leyes heterogéneos, fundados en distintos presupuestos habilitantes.

Creemos que en todos los casos –enmiendas y normas de contenido heterógeno– debe tomarse el principio constitucional de seguridad jurídica como punto de partida, reclamando en primer lugar las modificaciones reglamentarias precisas para dar cumplimiento a la STC 119/2011, que establezcan un control material de las enmiendas, y en segundo lugar –además de instando a que los Reglamentos parlamentarios introduzcan también la exigencia de homogeneidad de las iniciativas legislativas– animando al Tribunal Constitucional a que persevere, aun manteniendo la coherencia con su doctrina actual, en la exigencia de congruencia en el seno de las leyes y normas con rango de ley cuya constitucionalidad enjuicia, poniendo coto a los preceptos intrusos incluso en las leyes y decretos-leyes transversales o multisectoriales.

#### IV. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MEJORAS PENDIENTES

Llegados a este punto, podemos mirar al presente para ver si la calidad de las leyes actuales refleja los avances doctrinales, normativos e incluso –bien que escasos– jurisprudenciales en materia de técnica legislativa.

Lo cierto es que, aunque la aprobación de las Directrices de Técnica Normativa supone un instrumento fundamental para que iniciativas y enmiendas adopten al menos una estructura uniforme, ello no siempre se produce, dependiendo del mayor o menor conocimiento que en la materia posea el autor de aquéllas.

La situación se ha complicado en la XII legislatura –la breve XI tuvo apenas actividad legislativa– al multiplicarse el número de autores de las iniciativas, pues ya no puede afirmarse que el 90 por ciento de estas procedan del Gobierno y que a su vez el 90 por ciento se conviertan en leyes. La proliferación de las proposiciones de ley, tomadas en consideración en

número elevado<sup>52</sup>, acusa la dispersión de su origen en la estructura formal, muchas veces ajena a las Directrices de Técnica Normativa, que se hace necesario intentar remediar a lo largo de la tramitación.

Los defectos quizá más relevantes (aparte de los puramente formales de redacción o puntuación) se sitúan en las leyes modificativas y en la parte final de los textos legislativos, que inciden, en ambos casos, en la inserción de la futura ley en el ordenamiento y por tanto en la seguridad jurídica en su aplicación: modificaciones y derogaciones de otras leyes, régimen transitorio, entrada en vigor.

De otra parte, incluso cuando la homogeneidad de materia se observe en la iniciativa, la inclusión por vía de enmienda de preceptos ajenos a su objeto primitivo –incluso cuando se guarda la mínima conexión material que exige el Tribunal Constitucional, por ejemplo, modificaciones en una misma ley sobre materias muy distintas a la originaria– continúa en la línea tradicional de oscurecer cada vez más el ordenamiento en lugar de clarificarlo.

Una observación merece también la evaluación de las leyes, prácticamente inédita –pese a lo señalado en el epígrafe sobre evolución normativa–, que esperamos avance con la plena aplicación de lo establecido en la modificación de la Ley del Gobierno, por la Ley 40/2015. El resultado de la evaluación deberá llegar a las Cortes Generales, formando parte de la MAIN de los proyectos relacionados con aquella, para permitir –esperemos– una legislación que cumpla mejor con sus objetivos.

## V. CONCLUSIÓN

La técnica legislativa en España nace en los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución. Sin duda, en los cuarenta años transcurridos se ha producido un avance considerable en la doctrina y la normativa (paralela a la producida en otros países), siendo reconocida su necesidad para la calidad de las leyes, que redunde en una mayor seguridad

---

<sup>52</sup> Sobre las novedades que en la práctica parlamentaria ha introducido la nueva composición del Congreso, puede verse GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P: “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución” *Revista de Derecho Político*, nº 101, 2018, pp. 67-98.

jurídica, aunque la conexión plena entre ambos conceptos no haya alcanzado sino incipientemente a la doctrina del Tribunal Constitucional.

La terminología resulta ya familiar y la calidad de las normas aparece en los programas políticos como objetivo a lograr. Pero ello no debe hacer olvidar que no basta con la mera proclamación teórica, sino que las leyes –y por tanto, previamente tanto las iniciativas como las enmiendas formuladas en el curso de su tramitación parlamentaria– deben observar en su elaboración una técnica adecuada y uniforme. El paso de la teoría a la realidad, de los principios a la voluntad política en su aplicación, todavía no se ha dado.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BENTHAM, J.: *Nomografía o el arte de redactar leyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Civitas, Madrid, 1999.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control jurisdiccional de la calidad de las leyes?* Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, Madrid, 2010.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 2000.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Manual de Técnica Legislativa*. Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, 2011.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Iniciativa legislativa del gobierno y Técnica normativa en las nuevas Leyes administrativas (Leyes 39 y 40/2015)”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 38, 2016, pp. 433-452.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Homogeneidad de enmiendas e iniciativas legislativas. Avances y retrocesos en la doctrina del Tribunal Constitucional” En: *La última jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al Parlamento*. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz 2016.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Un nuevo Parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución” *Revista de Derecho Político*, nº 101, 2018, pp. 67-98.

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*. Centro de Estudios, Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal constitucional sobre elaboración de las leyes?”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 31, 2013, pp. 199-236.
- GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa): *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*. Barcelona, 1986.
- MONTALVO JAASKELAINEN, F.: “La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español”. *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 36, 2017, pp. 139-177.
- MONTALVO JAASKELAINEN, F.: “Potestad legislativa y evaluación ex post de las normas: hacia un mejor parlamento a través de la regulación inteligente”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 97-98-99, 2016, pp. 79-184.
- SÁINZ MORENO, F. y DA SILVA, J.C.: “Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes”. En: *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989.
- SALVADOR CODERCH, P.: “El título de las leyes”. En: *Curso de Técnica legislativa Gretel*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 47-71.
- SANTAOLALLA, F. “¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas?”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 83, 2011, pp. 135-176.
- SENÉN HERNÁNDEZ, M.: “El asesoramiento jurídico en el procedimiento legislativo”. En: *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 511-520.
- VIVER PI-SUNYER, C.: “Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década”. *Autonomías*, nº 21, 1996, pp. 15-31.